

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 33.089/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 33.089/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 28 februari 2002 door de Staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 februari 1995 tot vaststelling van de modaliteiten voor de werking van het Fonds voor de analyse van aardolieproducten", heeft op 5 maart 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Energie et au Développement durable, le 28 février 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 8 février 1995 fixant les modalités de fonctionnement du Fonds d'analyse des produits pétroliers", a donné le 5 mars 2002 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

Te dezen wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"door de vaststelling dat de huidige reserves van het fonds en de mate waarin het momenteel wordt gespijsd, slechts voldoende is om de controles tot april dit jaar te garanderen en derhalve een verhoging van de bijdrage noodzakelijk is".

*

* *

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot de verhoging van het bedrag van de heffingen geheven tot dekking van de kosten van de analyses verricht door het Fonds voor de analyse van aardolieproducten.

Rechtsgrond daartoe wordt verschaft door artikel 160 van de wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen, krachtens hetwelk de Koning, "onverminderd overige wetsbepalingen" ten gunste van het voornoemde fonds, ten laste van iedere natuurlijke of rechtspersoon die olie en olieproducten in verbruik stelt, een heffing kan opleggen om alle kosten die voortvloeien uit de analyses van olieproducten te dekken, en binnen dit raam onder meer de berekenings- en betalingswijze van de "vergoedingen en uitgaven" kan vaststellen ¹.

¹Met betrekking tot die rechtsgrond past het de rechtspraak van het Arbitragehof in verband met de delegatie van fiscale bevoegdheid aan de Koning in herinnering te brengen (zie o.m. Arbitragehof, nr. 18/98, 18 februari 1998, overw. B.7 tot B.9).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

Het gehele ontwerp verdient een grondig nazicht op wetgevingstechnisch vlak ².

Aanhef

1. Het advies van de inspecteur van financiën werd gegeven op 21 februari 2002, en niet op 30 oktober 2001. Het vijfde lid van de aanhef dient in het licht van dit gegeven te worden aangepast.

2. Luidens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State dient, wanneer in de adviesaanvraag om een spoedeisend advies wordt verzocht, de in de aanvraag opgegeven motivering te worden overgenomen in de aanhef van de verordening. De motivering die in de aanhef van het voorliggende ontwerp wordt weergegeven, moet derhalve in overeenstemming worden gebracht met de motivering die voorkomt in de adviesaanvraag.

3. In het lid waarin het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, wordt vermeld, dient gewag te worden gemaakt van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en niet van artikel 84, eerste lid, 1°, van die wetten.

²Zie de circulaire Wetgevingstechniek, aanbevelingen en formules, opgenomen op de internetsite van de Raad van State (<http://www.raadvst-consetat.be>).

Artikel 1

1. Aangezien de onder artikel 1 ontworpen regeling een permanent karakter heeft, is het omwille van de duidelijkheid - en bijgevolg de rechtszekerheid - aangewezen de huidige paragraaf 1 van artikel 2 van het koninklijk besluit van 8 februari 1995 tot vaststelling van de modaliteiten voor de werking van het Fonds voor de analyse van aardolieproducten te vervangen door de ontworpen regeling en de huidige paragraaf 1bis van dat artikel op te heffen.

2. Vastgesteld moet worden dat het tarief van de heffing op de residuele brandstoffen of zware stookolie nul blijft bedragen.

In dat verband heeft de Raad van State in het verleden reeds de vraag gesteld of het daaruit voortvloeiende verschil in behandeling van de personen die olieproducten in verbruik stellen, in overeenstemming is met de grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie ³. Men weet immers dat die regels een verschillende behandeling tussen bepaalde categorieën van personen niet in de weg staan, voorzover dat verschil op een objectief criterium berust en redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de maatregel en met de aard van de terzake geldende beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

³Zie het advies 23.420/1 van 22 september 1994 over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de modaliteiten voor de werking van het Fonds voor de analyse van aardolieproducten" en het advies 27.750/1 van 2 juli 1998 over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 februari 1995 tot vaststelling van de modaliteiten voor de werking van het Fonds voor de analyse van aardolieproducten".

Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée

"door de vaststelling dat de huidige reserves van het fonds en de mate waarin het momenteel wordt gespijsd, slechts voldoende is om de controles tot april dit jaar te garanderen en derhalve een verhoging van de bijdrage noodzakelijk is".

*

* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est essentiellement limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

Le projet d'arrêté soumis pour avis tend à majorer le montant des redevances destinées à couvrir les frais des analyses effectuées par le Fonds d'analyse des produits pétroliers.

Il trouve le fondement légal requis à cet effet à l'article 160 de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses, en vertu duquel le Roi peut, "sans préjudice d'autres dispositions légales", imposer, au bénéfice du Fonds précité, et à charge de toute personne physique ou morale mettant en consommation du pétrole et des produits pétroliers, une redevance pour couvrir

.../...

l'ensemble des frais résultant des analyses des produits pétroliers et peut notamment, dans ce cadre, fixer le mode de calcul et de paiement des "rétributions et des dépenses" ¹.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

L'ensemble du projet devra être remanié en profondeur sur le plan légistique ².

Préambule

1. L'avis de l'inspecteur des finances a été donné le 21 février 2002, et non le 30 octobre 2001. On adaptera en conséquence le cinquième alinéa du préambule.

2. Aux termes de l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, lorsque l'avis est demandé d'urgence, la motivation figurant dans la demande doit être reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire. La motivation reproduite dans le préambule du présent projet doit dès lors être mise en concordance avec la motivation figurant dans la demande d'avis.

3. L'alinéa qui vise l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, devra mentionner l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, et non l'article 84, alinéa 1^{er}, 1°, de ces lois.

¹A propos de ce fondement légal, il convient de rappeler la jurisprudence de la Cour d'arbitrage relative à l'attribution d'une compétence fiscale au Roi (voir notamment Cour d'arbitrage, n° 18/98, 18 février 1998, considérants B.7 à B.9).

²Voir la circulaire Légistique formelle, recommandations et formules, qui se trouve sur le site internet du Conseil d'Etat (<http://www.raadvst-consetat.be>).

Article 1^{er}

1. Compte tenu du caractère permanent de la règle en projet prévue à l'article 1^{er}, il est recommandé, dans un souci de clarté - et donc de sécurité juridique - de remplacer l'actuel paragraphe 1^{er} de l'article 2 de l'arrêté royal du 8 février 1995 fixant les modalités de fonctionnement du Fonds d'analyse des produits pétroliers par les règles en projet et d'abroger l'actuel paragraphe 1^{er}bis de cet article.

2. Force est de constater que le montant de la redevance perçue sur les combustibles résiduels ou le fuel lourd reste égal à zéro.

A ce sujet, le Conseil d'Etat a déjà par le passé posé la question de savoir si la différence de traitement qui en découle entre les personnes qui mettent en consommation des produits pétroliers est conforme aux règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination ³. L'on sait, en effet, que ces règles n'excluent pas que certaines catégories de personnes soient traitées différemment, pour autant que cette différence repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure en question ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

³Voir l'avis 23.420/1 du 22 septembre 1994 sur un projet d'arrêté royal "fixant les modalités de fonctionnement du Fonds d'analyse des produits pétroliers", ainsi que l'avis 27.750/1 du 2 juillet 1998 sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 8 février 1995 fixant les modalités de fonctionnement du Fonds d'analyse des produits pétroliers".

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME,
Messieurs

J. BAERT,
J. SMETS,

Th. VAN RAEMDONCK,

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SMETS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. K. BAMS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

Th. VAN RAEMDONCK

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. SMETS.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme K. BAMS, référendaire adjoint.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. VAN DAMME